

Régimen jurídico de la producción integrada. En especial, sus signos distintivos

MANUEL RODRÍGUEZ PORTUGUÉS (*)

1. INTRODUCCIÓN: CONCEPTO Y DESARROLLO DE LA PRODUCCIÓN AGRARIA INTEGRADA EN ESPAÑA

Desde un punto de vista puramente agronómico, la «producción integrada» o «producción agraria integrada» es un método de producción agraria caracterizado por la combinación racional del uso de productos químicos con técnicas tradicionales, y dirigido a reducir al mínimo los efectos negativos de la agricultura en el medio ambiente, proporcionando alimentos seguros y de calidad y garantizando en todo caso la rentabilidad de la explotación.

Según datos del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, en el año 2008 eran ya más de 472.000 ha las tierras de cultivo formalmente acogidas a este sistema en nuestro país (1). Durante los cinco años anteriores, en algunas comunidades autónomas ese proceso se tradujo en un incremento de la superficie destinada en más del doble. Es el caso de Andalucía, que partía en el año 2004 de 126.126 ha para contar con 301.406 ha en 2008. Algo similar ha ocurrido en otras comunidades autónomas. Por ejemplo, las 14.631 ha que se contaban en Aragón en el año 2004 se han convertido en 42.800 en 2008. En el mismo período, Castilla y León ha pasado de 2.810 a 6.011; y La Rioja, de 968 a 2789. Se trata, por tanto, de un

(*) Universidad de Córdoba. Grupo de Investigación Junta de Andalucía SEJ-196. Proyecto de Investigación SEJ2007-66942: «La nueva intervención administrativa en la economía: OMC, UE, Estado y Comunidades Autónomas».

(1) Este dato estadístico y los siguientes que se relacionan en el texto están extraídos de un estudio realizado por el citado Ministerio en enero de 2009 y que puede consultarse en http://www.mapa.es/agricultura/pags/ProduccionIntegrada/varios/Resumen_estadistica_2008.pdf

- Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 225, 2010 (109-133).

tipo de actividad relativamente nueva y en clara fase de crecimiento.

Pero si espectacular es el incremento de la producción integrada en términos de superficie, no menos asombrosa es su amplitud por lo que a la variedad de productos se trata. En efecto, el sistema de producción agraria se refiere hoy no sólo a frutos o cultivos agrícolas propiamente dichos, sino que acoge también a diversos productos derivados de la industria agroalimentaria. De ahí que las normas que la disciplinan no suelen hablar de «agricultura integrada» o «producción agraria integrada» sino, más asépticamente, de «producción integrada». En cuanto a los productos o cultivos propiamente dichos, la producción integrada engloba hoy una gran cantidad de ellos: treinta y cinco especies de hortalizas, ocho de frutales, cuatro de cereales y tres de frutos secos, además del olivar, la vid, los cítricos, la remolacha, el algodón, las leguminosas y las setas. Y entre los productos elaborados destacan el vino y el aceite de oliva (2).

No es extraño, por ello, que la producción integrada comience a ser objeto de una regulación jurídica más o menos intensa; en concreto, de una importante actividad administrativa de fomento, que –hasta el presente– se ha traducido en la utilización de dos técnicas jurídicas específicas: un signo distintivo destinado a diferenciar esta producción en el mercado, y el otorgamiento de ayudas y subvenciones públicas. Desde este punto de vista, el régimen de la producción integrada es un régimen que, en lo esencial, pertenece al Derecho administrativo, sin perjuicio –como se señalará en su lugar– de la utilización ocasional de ciertas instituciones de Derecho privado. La finalidad de este trabajo no es ofrecer sólo una descripción general actualizada de dicho régimen jurídico (3), sino también sugerir soluciones a algunos de los principales problemas que en él se plantean.

2. EL SIGNO DISTINTIVO «PRODUCCIÓN INTEGRADA»

a) Descripción general del sistema

Como se ha señalado, el principal instrumento de protección y promoción de la producción integrada lo constituye la existencia de un signo distintivo específico destinado a diferenciar esta producción en

(2) *Los demás productos elaborados que pueden acogerse al sistema de producción integrada son la aceituna de mesa, las conservas vegetales, el tomate de industria transformado, la fruta seca elaborada, las hortalizas elaboradas en fresco, las frutas y hortalizas para centrales hortofrutícolas y el arroz elaborado.*

(3) *Ya se había ocupado de esta materia Cantó López, M^a. T. (2003): «La producción integrada. Aspectos de régimen jurídico estatal y autonómico». Revista Aragonesa de Administración Pública, 23.*

el mercado. Dicha técnica consiste en la posibilidad de utilizar en los productos agroalimentarios una identificación de garantía compuesta, al menos, de la expresión «producción integrada». En el ámbito estatal, se encuentra regulado por el RD 1201/2002, de 20 de noviembre, y sus normas de desarrollo, entre estas la Orden APA 1/2004, de 9 de enero, por la que se establece el logotipo de la identificación de garantía nacional de producción integrada. En dicho RD se define qué se entiende por «producción integrada» y se establecen los requisitos mínimos que han de reunir los agricultores y demás operadores para poder amparar sus productos bajo el signo distintivo. El signo distintivo puede ser de titularidad pública (estatal o autonómica) o privada; pero –en cualquiera de los casos– para su utilización es imprescindible que tanto los operadores como sus producciones superen determinados controles. En primer lugar, los operadores interesados deben inscribirse previamente en el registro de operadores. Para ello, el agricultor u operador debe acreditar que está en condiciones de producir o comercializar de acuerdo con el sistema de producción integrada. Esa acreditación se produce mediante el sometimiento a una auditoría realizada por los llamados órganos o entidades de certificación, es decir, entidades –normalmente privadas– debidamente acreditadas, a su vez, para esa función por la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC). Una vez obtenida la inscripción, el operador debe respetar las normas de producción integrada y someterse a determinados controles periódicos de la entidad de certificación. Sólo después de comprobado el respeto de las citadas condiciones en todas las fases de producción, el operador resulta facultado por la entidad de certificación para utilizar el signo distintivo en los productos que trata de comercializar. Además de a las exigencias generales contenidas en el RD 1201/2002, el operador debe ajustarse a los requisitos que para cada cultivo o grupo de cultivos se establecen reglamentariamente, es decir, a las llamadas «normas técnicas específicas» que la Administración General del Estado aprueba mediante Orden. Debe señalarse, además, que las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias, han aprobado normas complementarias al RD 1201/2002 y que resultan aplicables a la producción integrada de sus correspondientes territorios. Sobre esa base, y al igual que el Estado para el ámbito nacional, las comunidades autónomas aprueban también «normas técnicas específicas» para productos o grupos de productos concretos.

b) Caracterización y compatibilidad con otros signos distintivos relativos a la calidad

Como se ha indicado ya, se trata de una medida de fomento, como algunos autores han señalado en relación con otros signos distintivos de régi-

men jurídico público: por ejemplo, la llamada «eco-etiqueta» (Sanz Rubiales, 2000) o las denominaciones de origen (López Benítez, 2009). En concreto, se trata de una medida de fomento de las que la literatura científica califica como de carácter jurídico por cuanto que con ella se beneficia al particular de una situación jurídica singular que le distingue y le favorece con respecto a los demás administrados que se hallan sustancialmente en su misma posición (Martín-Retortillo Baquer, 1998; Morell Ocaña, 1997). Al operador se le beneficia aquí con la facultad de poner en sus productos la identificación de garantía, lo cual le distingue y favorece con respecto a los demás operadores que no se hallan formalmente adheridos al sistema de producción integrada.

Por lo demás, sea cual sea la forma jurídica concreta que adopte, el signo distintivo relativo a la agricultura integrada se basa –como señala el citado artículo 7.1 RD 1201/2002– en el método, en la técnica seguida para la obtención o elaboración de los productos agroalimentarios de que se trate (vino, aceite de oliva...). No se funda ni alude, por tanto, al lugar de origen o procedencia geográfica de dichos productos. De ahí la posibilidad –en línea de principio– de que los productos de un mismo operador se beneficien, al mismo tiempo, del signo distintivo «agricultura integrada» y de otro u otros signos distintivos jurídico-públicos relativos a la calidad, como una denominación de origen (4). En cambio, y por la misma razón, su empleo en relación con los mismos productos no resulta compatible con el uso de la identificación de garantía relativa a la «agricultura ecológica». Si bien es verdad que ambas técnicas agrarias se perfilan como sistemas orientados a hacer compatibles la producción agraria y la protección del medio ambiente, cada una de ellas lo hace siguiendo criterios y pautas de conducta divergentes (5).

(4) *En modo alguno se trata de signos distintivos excluyentes uno del otro; a salvo –claro es– de que en algún caso concreto y para algún producto en particular, el método previsto en el reglamento técnico o específico de agricultura integrada para ese producto en cuestión resulte incompatible con el reglamento correspondiente de la denominación de origen de que se trate.*

(5) *En este sentido, conviene señalar –como es sabido– que la etiqueta o signo orientado a distinguir en el mercado los productos derivados de la agricultura ecológica se encuentra previsto por el Derecho comunitario europeo, en concreto por el Reglamento (CE) n.º 834/2007, del Consejo, de 28 de junio, sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos. Sobre la agricultura ecológica desde el punto de vista jurídico puede verse Santamaría Armas, R. J. (1998): «Consideraciones jurídicas sobre el fomento de la agricultura ecológica». *Revista Vasca de Administración Pública*, 50; y Cantó López, M. T. (2006): «La reserva del término “biológico” y su prefijo “bio” para los productos procedentes de la agricultura ecológica a partir del Reglamento (CE) 392/2004. Comentario a las Sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) de 14 de julio de 2005. Asuntos C-107/04 y C-135/03». *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 9. La producción integrada, sin embargo, no ha experimentado una incorporación similar por parte del Derecho comunitario europeo. En relación con la producción ecológica, dicha asunción comunitaria se remonta al Reglamento (CEE) n.º 2092/91, sustituido hoy por el citado Reglamento 834/2007. En consecuencia, el establecimiento y la regulación de un signo orientado a distinguir estos productos en el mercado dependen exclusivamente –al menos por el momento– de lo que decidan al respecto las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros, y ello con los límites que se irán señalando.*

c) Configuración jurídica

1. Marco normativo y distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas

Debido al peculiar sistema de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en la materia, no es posible decir que haya una única fórmula en nuestro ordenamiento para configurar el signo distintivo reservado a la producción integrada. De entre los diversos títulos de competencia de que dispone, el Estado ha optado por el que le confiere el artículo 149.1.13^a de la Constitución para aprobar en exclusiva las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (Disposición Final 1^a del RD 1201/2002) (6). En consecuencia, el Estado ha prescindido de otros títulos de competencia relacionados con esta materia, tales como el relativo a la «legislación sobre propiedad industrial» (artículo 149.1.9^a de la Constitución) –en la línea de lo que López Benítez (1996a) ha señalado para las denominaciones de origen– o, incluso, «legislación básica sobre protección del medio ambiente» (artículo 149.1.23^a de la Constitución). Es posible que en ello haya influido el mayor margen de actuación que las «bases y la coordinación» le permiten al Estado frente a la simple «legislación». Mientras que este último título de competencia confiere potestades fundamentalmente normativas, el relativo a las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» posibilita –a la luz de la generosa y ya antigua jurisprudencia constitucional al respecto (García Torres, 1986)– el ejercicio de potestades ejecutivas en determinados casos y bajo ciertas condiciones.

Sea como fuere, casi todas las disposiciones del RD 1201/2002 tienen el carácter de «bases» o «normas de coordinación» en sentido estricto, y no –como erróneamente señala la Disposición Final 1^a del RD 1201/2002– de «normativa básica». Esto significa que dentro de ese marco general establecido por el Estado las comunidades autónomas gozan de la más completa libertad para definir su propia política agraria en la materia de la forma que tengan por más conveniente a los intereses regionales que representan (López Benítez, 1996b; Cosculluela Montaner, 1979).

Por otro lado, el RD 1201/2002 prevé una identificación de garantía «nacional», gestionada en lo esencial directamente por el Ministerio

(6) La Sentencia del Tribunal de Justicia de Navarra núm. 401/2004, de 16 de abril, ha confirmado la competencia del Estado para regular la producción integrada, anulando una Orden Foral de Navarra que consideraba inaplicable el RD 1201/2002 en el territorio de la Comunidad Foral.

de Agricultura, hoy Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. Precisamente y según se deduce de la Disposición Final 1ª del RD 1201/2002, estos preceptos carecen del carácter de «bases», quizás en el entendimiento de que se trate de disposiciones dictadas al amparo de la competencia que surge a favor del Estado cuando la solución del problema que trata de resolverse es expresión de un interés supraautonómico, o –con otras palabras– la competencia estatal que, de forma correlativa, emerge implícitamente cuando la territorialidad actúa como límite al ejercicio de las competencias autonómicas, según ha sido estudiado en relación con las denominaciones de origen (López Benítez, 1996a). La norma no ofrece ningún criterio de carácter territorial para determinar cuándo deben los operadores amparar sus productos en la identificación de garantía estatal y no en la autonómica. Si se interpreta que ello procederá cuando la explotación o las explotaciones afectadas se hallen situadas en el territorio de más de una comunidad autónoma, es posible concluir que estemos en realidad ante «normas de coordinación», y dictadas también, por lo tanto, al amparo del artículo 149.1.13ª de la Constitución, aunque la citada Disposición Final no lo diga. En la misma dirección se mueve el RD 1201/2002 cuando dispone que las «Comunidades Autónomas podrán establecer, en el ejercicio de sus propias competencias, identificaciones de garantía de producción integrada...», y en caso de que así lo hagan, «deberán comunicarlo al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación» (art. 11 RD 1201/2002).

En cualquier caso, y sobre la base de estas consideraciones, del marco establecido por el RD 1201/2002 se deduce una primera clasificación de indicaciones o signos destinados a distinguir los productos derivados de la agricultura integrada en el mercado:

- signos distintivos públicos, es decir, los creados y gestionados directamente por la Administración;
- y signos distintivos privados, esto es, creados y gestionados por sujetos privados (entidades u organizaciones privadas y sus asociaciones).

2. *Los signos distintivos públicos: marcas de garantía, denominaciones genéricas y signos distintivos atípicos («identificaciones de garantía»)*

Son signos distintivos públicos aquellos cuya titularidad es pública por haber sido creados y ser gestionados por la propia Administración. Por tanto, no quiere decirse con ello que se trate de signos distintivos necesariamente regidos por normas de Derecho público. El RD 1201/2002 dispone, según acaba de señalarse, que las comunidades autónomas podrán «establecer, en el ejercicio de sus compe-

tencias, identificaciones de garantía de producción integrada», pero no les impone que dichos signos distintivos revistan una forma jurídica concreta. Se trata de algo que, en principio, la norma estatal deja dentro del ámbito de las competencias autonómicas. De hecho –y esta es una de las peculiaridades más notables del régimen jurídico de la producción integrada– las distintas Administraciones autonómicas han optado por utilizar tanto figuras de Derecho público como de Derecho privado para configurar los signos distintivos de producción integrada gestionados por ellas. En este último caso, las Administraciones de algunas Comunidades Autónomas han acudido a la marca, y, más en concreto, a la marca de garantía, prevista en los artículos 68 a 73 de la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas (LM). Por ejemplo, es el supuesto, con sus correspondientes modificaciones posteriores, de los Decretos 245/2003, de 2 de septiembre (Andalucía); 223/2003, de 25 de junio (Aragón); 87/2000, de 14 de abril (Extremadura); y 53/2001, de 21 de diciembre (La Rioja). Es evidente que dentro del catálogo de la vigente LM, la marca de garantía se revela como el tipo más coherente y apropiado para proteger y fomentar –en este caso utilizando instrumentos de Derecho privado– el interés público que subyace a la producción integrada. En efecto, a diferencia de la marca individual –la marca típica a la que se refiere la LM–, la marca de garantía es un signo distintivo utilizado por una pluralidad de empresas pero «bajo el control y autorización de su titular, que certifica que los productos o servicios a los que se aplica cumplen unos requisitos comunes, en especial en lo que concierne a su calidad, componentes, (...), condiciones técnicas o modo de elaboración del producto...» (artículo 68.1 LM) (7).

En cambio, alguna comunidad autónoma, en concreto Baleares (Decreto 131/1997, de 24 de octubre), ha acudido a una figura típica de Derecho público: la denominación genérica, prevista en el artículo 96 de la Ley 25/1970, del Estatuto de la Viña, el Vino y los Alcoholes. En él se habilitaba a la Administración para proteger y regular el uso de «denominaciones genéricas» relativas a «la calidad, método o lugar de producción o de elaboración, o determinados caracteres» de los productos agrolimentarios. Sobre esa base legal, se aprobó el RD 1573/1985, regulador de las denominaciones genéricas y

(7) *Muy próxima a la «marca de garantía» se encuentra la «marca colectiva», prevista también por la LM. Sin embargo, en la marca colectiva no hay una distinción tan nítida entre el titular de la marca y las empresas que la utilizan bajo el «control y la autorización» de aquella. El titular de la marca colectiva es la asociación de los propios productores, fabricantes o comerciantes que la utilizan (artículo 62 LM). En consecuencia, esa separación, que tanto interesa a la Administración para posibilitar el control sobre los usuarios del signo distintivo, sólo existe en puridad en la marca de garantía.*

específicas de los productos alimentarios, y cuyo artículo 2 «entiende por denominación genérica la calificación aplicable a los productos que tienen *caracteres comunes y especiales debidos* a su naturaleza, a los *sistemas de producción empleados* o a los procedimientos de transformación, elaboración y fabricación». Como puede apreciarse, se trata de un signo distintivo sustancialmente equiparable a la marca de garantía (8). Sin embargo, a diferencia de la marca de garantía, la denominación genérica está muy mediatizada por una intensa intervención administrativa. El régimen aplicable a los productos amparados se contiene, fundamentalmente, en el reglamento particular de la denominación (artículo 4 del RD 1573/1985). Por efecto de lo dispuesto en el artículo 97 de la citada Ley 25/1970, del Estatuto del Vino, dicho reglamento se aprobaba por la Administración, a la que correspondía también el reconocimiento de la denominación como tal y la constitución del correspondiente Consejo Regulador. A este organismo, por lo demás, se atribuían importantes facultades en orden al cumplimiento del Reglamento, así como la llevanza del Registro de productores y elaboradores. Sin entrar directamente en la calificación de su configuración organizativa, la naturaleza administrativa del Consejo Regulador quedaba fuera de toda duda en la Ley (9). Sobre estas pautas, la zona de producción, manipulación, elaboración y envasado de la denominación genérica balear de producción integrada queda circunscrita al territorio de la comunidad autónoma (artículo 5 del Decreto 66/1998, de 26 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la denominación genérica «Agricultura Integrada»).

En otros casos, finalmente se ha preferido acudir a la creación de un signo distintivo «ad hoc» o atípico. Es lo que sucede en el ámbito estatal y en el de algunas comunidades autónomas con lo que el RD 1201/2002 y las normas autonómicas correspondientes denominan «identificaciones de garantía». A la luz de cómo la disciplinan las citadas normas, se trata también de una figura de régimen jurídico-público: por ejemplo, el artículo 7 RD 1201/2002 reserva dicha identificación a los productos que hayan sido elaborados según las normas de producción integrada establecidas en el Real Decreto, y su

(8) Como en las marcas de garantía, se da esa disociación entre titularidad (que en este caso corresponde también a la Administración) y el ejercicio o uso del signo (que corresponde sólo a los productores y elaboradores inscritos en el Registro de la denominación); y se tutela en interés de los consumidores una determinada calidad y unos caracteres comunes de los productos protegidos (López Benítez, 1996a).

(9) Sus resoluciones eran recurribles ante la Administración, el cobro de exacciones parafiscales era uno de sus principales medios de financiación, a él correspondía en muchos casos la instrucción del expediente sancionador y la imposición de la correspondiente sanción en la materia, etc. (artículos 87-94 de la Ley 25/1970).

utilización debe «concederse» por los organismos que al efecto se designe en la normativa reguladora, que en el ámbito del Estado son entidades de certificación debidamente acreditadas por la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) (artículo 10.1 RD 1201/2002) y en las comunidades autónomas entidades de ese tipo o conjuntamente estas y la Consejería competente, con las excepciones de Cataluña, donde existe una corporación de Derecho público específica para ello –el Consejo Catalán de Producción Integrada (creado por la Ley catalana 21/2001)– y Navarra, donde las funciones de control y certificación son ejercidas por la sociedad pública «Instituto Navarro de Calidad Agroalimentaria, S. A.». Pero es una figura atípica porque no se encuadra en el tipo de ningún signo distintivo previsto por el ordenamiento con carácter general. Desde este punto de vista, son, sin más, signos distintivos cuyo régimen se establece ex novo y se diseña específicamente para este tipo de agricultura por el RD 1201/2002 y las normas autonómicas correspondientes. Además de la citada indicación de garantía nacional regulada en los artículos 9 y 10 RD 1201/2002, responden a este mismo sistema los signos distintivos creados, con sus respectivas modificaciones posteriores, por los Decretos 208/2000, de 5 de octubre (Castilla y León); 31/2001, de 13 de febrero (País Vasco); 79/2003, de 12 de mayo (Canarias); 68/2004, de 11 de marzo (Galicia); y 241/2002, de 8 de octubre (Cataluña) (10). De forma muy parecida, ya la vigente normativa valenciana había creado por Decreto un «logotipo o marca especial» (Decreto 121/1995, de 19 de junio), lo mismo que la navarra, al hablar genéricamente de una «marca, leyenda, símbolo o logotipo que será aprobada por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación» (artículo 4.1 Decreto Foral 143/1997, de 26 de mayo).

3. LOS SIGNOS DISTINTIVOS PRIVADOS

Pero, como se ha señalado, los operadores de producción integrada pueden amparar sus productos también bajo signos distintivos creados por ellos mismos o por otros operadores o sus asociaciones. Son las «identificaciones de garantía de carácter privado» a las que se refiere el artículo 12 RD 1201/2002. Aparte de reconocer genéricamente esta facultad de establecimiento a dichos sujetos privados, el citado precepto tan sólo señala unos requisitos materiales para su

(10) Este último caso después de una curiosa evolución desde la figura de la denominación genérica. Al igual que después la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, en Cataluña se aprobó como denominación genérica el signo distintivo «Agricultura Integrada» (Orden de 25 de junio de 1992).

ejercicio: la exigencia a los operadores del respeto a las reglas técnicas mínimas de producción integrada recogidas en el Real Decreto, la realización de determinados controles y la comunicación a la Administración de las concesiones de uso del signo que se realicen.

Lo que no concreta el RD 1201/2002, en cambio, son las facultades jurídicas de estos operadores privados para hacer valer su identificación de garantía en el mercado. Por ello, a los promotores de estos signos distintivos no les queda otro remedio que acudir al Derecho de marcas para darles forma y aprovecharse, así, del derecho de prohibición que la LM consagra a favor de los titulares de la marca frente a los demás operadores del mercado que no hayan sido autorizados por aquellos a usarla. Así, el signo distintivo privado de producción integrada puede registrarse como marca individual al amparo de la LM, o bien específicamente como marca colectiva con base en los artículos 62 a 67 LM si el promotor del signo distintivo es una asociación formada por varios operadores. Finalmente, puede acudirse también a la ya citada marca de garantía, en cuyo caso los operadores interesados en su uso deberán recabar con carácter previo la autorización del sujeto privado que sea titular de la marca (artículo 68.1 LM).

4. LÍMITES: EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y LA LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS

Sin embargo, estos diversos modos de configurar el signo distintivo de la producción integrada presentan importantes problemas en relación con la reserva de ley y la libertad comunitaria de circulación de mercancías. En primer lugar, la eficacia del signo distintivo se apoya sobre una prohibición general de uso por quienes no estén autorizados para ello. Así lo expresan tanto las normas autonómicas en la materia como, en general, el RD 1201/2002: «No podrá ser utilizada la expresión «producción integrada», logotipo o denominaciones, identificaciones, expresiones y signos que, por su semejanza con la identificación de garantía referida anteriormente, puedan inducir a confusión, aunque vayan acompañados de expresiones como «tipo» y otras análogas, distintas a las establecidas de acuerdo con lo previsto en los capítulos III y IV del presente Real Decreto» (artículo 7.4). Es común negar, sin embargo, la capacidad de las Administraciones públicas para aprobar normas que –sin alguna habilitación para ello por Ley– establezcan limitaciones a la libertad de acción de los particulares. En este sentido, la indicación atípica establecida tanto en el RD 1201/2002 como en las diversas normas autonómicas que lo prevén, carecen de la necesaria cobertura legal. La situación de estas

normas es muy distinta de la del RD 1852/1993, sobre agricultura ecológica. A diferencia de aquellas, el signo distintivo relativo a la producción agraria ecológica se apoya –antes que en el propio RD 1852/1993– en la prohibición general de usar determinadas expresiones que se contiene en un Reglamento comunitario, el nº 834/2007, tipo de norma que a estos efectos sirve para cubrir la reserva de ley, según tiene declarada nuestra jurisprudencia (véase últimamente, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de abril de 2008, recurso de casación núm. 5882/2002) (11). Idéntico problema de legalidad presenta la denominación genérica destinada a la producción integrada en la Comunidad Autónoma de Baleares. Es cierto que la prohibición de uso contenida en los artículos 11 y 13 del Decreto balear 66/1998 (12) se apoya en la prohibición consagrada en los artículos 81 a 83 de la Ley del Estatuto del Vino de 1970, por la remisión que al régimen de denominaciones de origen efectuaba el artículo 96 de la propia Ley en relación con las denominaciones genéricas. Pero ha de recordarse que el Estatuto del Vino de 1970 ha sido derogado por la vigente Ley 24/2003, de la Viña y del Vino, lo que ha supuesto la desaparición de la figura misma de la denominación genérica, prevista –como se ha señalado– en el artículo 96 de aquel. En consecuencia, la prohibición reglamentaria autonómica citada se ha quedado también sin apoyo legal alguno. Incluso la regulación de las identificaciones de garantía privadas –contenida en el RD 1201/2002– se encuentra afectada por este problema, al imponer a los operadores unas exigencias no previstas en la LM.

Diferente es el caso de los signos distintivos configurados como marcas de garantía de titularidad pública. En estos supuestos, las Administraciones autonómicas correspondientes se han limitado a utilizar un mecanismo concreto –la marca de garantía– previsto ya por el ordenamiento en norma con rango legal, la LM. No obstante, también estas marcas autonómicas de garantía presentan determinados problemas jurídicos, si bien desde otra perspectiva: concretamente,

(11) De este modo, la limitación a la libertad de acción de los particulares no deriva tanto del RD 1852/1993 como del propio Reglamento comunitario: «Los términos a que se refiere el apartado 1 no podrán emplearse en ningún punto de la Comunidad ni en ninguna lengua comunitaria para el etiquetado, la publicidad y los documentos comerciales de los productos que no cumplan los requisitos establecidos en el presente Reglamento...» (artículo 24.2).

(12) Disponen respectivamente los artículos citados: «Sólo se puede aplicar la Denominación Genérica Agricultura Integrada a los productos producidos, elaborados y/o envasados por titulares inscritos en el Registro correspondiente, de acuerdo con lo que establece este Reglamento y las normas técnicas específicas que lo desarrollen»; «El derecho al uso de la denominación genérica en propaganda, publicidad, documentación o en las etiquetas es exclusivo del Consejo de la Denominación Genérica Agricultura Integrada y de las firmas inscritas en los registros».

en relación con la libertad comunitaria de circulación de mercancías, que se traduce para los Estados Miembros en la prohibición de establecer «restricciones cuantitativas a la importación, así como todas las medidas de efecto equivalente» (artículo 28 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea; antiguo artículo 30). Así lo han puesto de relieve diversos autores en relación con signos distintivos semejantes en otros sectores de la calidad agroalimentaria (Gómez Lozano, 2008; y Rodríguez Portugués, 2009b). Y es que a la luz del modo en que están constituidas y las normas por las que se rigen, existen serias dudas de que las citadas marcas autonómicas de garantía no sean medidas de efecto equivalente en el sentido indicado. Según conocida jurisprudencia comunitaria, la prohibición del Tratado impide –con la excepción de las denominaciones de origen y las indicaciones geográficas de procedencia– que se reserven a los productos nacionales ciertas denominaciones, sobre todo de calidad, efectuándose una distinción entre los productos nacionales según que la materia prima o los productos semielaborados hayan sido producidos o elaborados en territorio nacional (López Benítez, 1996a). Reservando la utilización de menciones geográficas a productos que utilicen materia prima autóctona o se elaboren en su territorio, se crea indudablemente en el mercado local una posición ventajosa para estos productos en perjuicio de aquellos otros que vengan de fuera. No olvidemos que las marcas autonómicas de garantía relativas a la producción integrada suelen incluir el nombre de la comunidad autónoma correspondiente (13), y que los productos amparados han de haber sido, según el caso, obtenidos o elaborados en el territorio de la Comunidad Autónoma (14). Es más: incluso desde el punto de vista del Derecho europeo de la Competencia, los signos distintivos así configurados podrían integrar la categoría de las ayudas de Estado prohibidas por el artículo 87 del Tratado (López Benítez, 2009b; Rodríguez Portugués, 2009b) (15). En definitiva, tal y

(13) Son los casos de las marcas «Producción Integrada de Andalucía» (artículo 9 Decreto 245/2003), «Producción Integrada en Aragón» (artículo 8.1 Decreto 223/2002) o «Producción Integrada de La Rioja» (artículo 1 Decreto 53/2001).

(14) Vid., por ejemplo, los artículos 11 Decreto 245/2003; 1.2 Decreto 87/2000; 3 Decreto 8/1998; y 1.2 Decreto 53/2001.

(15) Ayudas de Estado son para el Tratado no sólo las disposiciones dinerarias a favor de los particulares (ayudas y subvenciones de todo tipo), sino también cualquier otra intervención de los poderes públicos que suponga una ventaja para el favorecido. Por tanto, en la medida en que estos signos sean de titularidad pública o gestionados directamente por los poderes públicos nacionales, y no responden a ninguna de las excepciones enumeradas en el citado artículo 87, estos signos distintivos pueden considerarse ayudas de Estado contrarias al mercado común. La situación de ventaja en que colocan a determinadas empresas o producciones nacionales supone un falseamiento o una amenaza de falseamiento de la competencia en el ámbito del mercado interior comunitario, estableciéndose así una barrera incompatible con la consecución del mercado único europeo.

como están configuradas, estas marcas de garantía producen como efecto reflejo una situación de ventaja para los productores regionales, lo que posiblemente sea incompatible con el Derecho comunitario citado y con la correspondiente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea.

d) Establecimiento del signo distintivo

Lógicamente, el procedimiento para establecer o reconocer las identificaciones de garantía previstas en el RD 1201/2002 varía según la configuración jurídica del signo por la que se haya optado. Prescindiendo de los aludidos problemas de legalidad, las identificaciones de garantía atípicas han sido establecidas por su misma norma de creación, es decir, tanto por los citados reglamentos autonómicos que han preferido esta solución como por el propio RD 1201/2002 en relación con la indicación de garantía nacional.

Mayor interés reviste esta cuestión para aquellas comunidades autónomas que han optado por la marca de garantía. En estos casos, ni la creación del signo distintivo ni la titularidad de la Administración autonómica sobre él derivan de los Decretos correspondientes. La titularidad o derecho de propiedad sobre la marca no surge sino con su inscripción en el Registro de Marcas de la Oficina Española de Patentes y Marcas, previa solicitud de la Administración, tal y como se deduce de los artículos 1 y 34 LM. En sentido estricto, pues la titularidad de la marca no deriva de la aprobación de los Decretos citados, sino de la efectiva inscripción de la marca de garantía que a su favor haya verificado la Administración autonómica (16).

En cuanto a las identificaciones de garantía de carácter privado, el artículo 12.2 RD 1201/2002 somete su «utilización» a autorización por la autoridad competente de la comunidad autónoma en donde radique la sede social del operador interesado. Dicha autorización debe ir precedida del informe de un órgano colegiado de la Administración estatal, la Comisión Nacional de Producción Integrada. Como acto de instrucción, el informe deberá solicitarse de oficio por el órgano autonómico competente y evacuarse en el plazo de diez días. Tratándose del informe de una Administración distinta a la que tramita el procedimiento, la falta de evacuación en plazo habilita a la

(16) Una de las especialidades más importantes de dicho procedimiento en relación con las marcas de garantía es que la solicitud de inscripción debe ir acompañada por el «reglamento de uso» de la marca (artículo 69 LM), cuya publicación mediante Orden prevé alguno de los Decretos autonómicos (por ejemplo, artículo 11.2 del Decreto 53/2001, de La Rioja).

autoridad autonómica competente para proseguir las actuaciones. Por lo demás, siendo un informe preceptivo pero no vinculante, carece del carácter de trámite cualificado, de modo que no puede ser objeto de recurso autónomo con respecto a la resolución final del procedimiento de autorización (artículos 83 y 107.1 de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, en adelante LRJ-PAC). En cualquier caso, la titularidad del signo distintivo y los poderes o facultades que conlleva, no derivan de este procedimiento de autorización, sino –también aquí– de la inscripción en el Registro de Marcas de la Oficina Española de Patentes y Marcas, previa solicitud del operador interesado (artículos 1 y 34 LM). Se trata, pues, de dos procedimientos distintos e independientes entre sí: uno de autorización ante la Administración autonómica para «utilizar» el signo distintivo, y otro para su inscripción y constitución como marca ante el citado Registro. Únicamente si el signo distintivo se configura como marca de garantía, el informe de la Comisión Nacional de Producción Integrada resulta determinante para cumplir lo que establece el artículo 69.2 LM: «El reglamento de uso deberá ser informado favorablemente por el órgano administrativo competente en atención a la naturaleza de los productos o servicios a los que la marca de garantía se refiere (...) En caso de informe desfavorable, se denegará, en su caso, la solicitud de registro de la marca de garantía previa audiencia del solicitante».

e) Las normas técnicas específicas de producción integrada

Los operadores acogidos al signo distintivo de producción integrada deben cumplir lo que el RD 1201/2002 denomina «normas de producción», que no son sólo los requisitos generales establecidos en sus anexos I (para agricultores) y II (para industrias de transformación), sino también las llamadas «normas técnicas específicas que para cada cultivo o grupo de cultivos se establezcan reglamentariamente» (artículo 3.1). De conformidad con ello y al amparo de sus competencias en materia de «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (artículo 149.1.13^º CE), la Administración General del Estado ha aprobado por Orden diversas normas técnicas específicas para la identificación de garantía nacional de producción integrada de diversos productos y cultivos (17). Lo mismo hacen las

(17) Así lo hace, por ejemplo, la Orden APA/42/2007, de 17 de enero, en relación con la identificación de garantía nacional de producción integrada de la remolacha azucarera.

comunidades autónomas en el ámbito de sus correspondientes competencias (18).

Por tanto, y pese a su denominación, estas «normas técnicas» no deben confundirse con las «normas técnicas» que se aprueban en el ámbito de la normalización industrial. Estas últimas son elaboradas por organismos de normalización de naturaleza normalmente privada, cuya eficacia –por su origen convencional– deriva de la aceptación o consentimiento de sus potenciales destinatarios (Izquierdo Carrasco, 2000). En cambio, las «normas técnicas específicas de producción integrada» a las que se refiere el RD 1201/2002 son auténticas disposiciones administrativas de carácter general y su procedimiento de elaboración ha de ajustarse a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 59/1997, del Gobierno, y en las normas autonómicas equivalentes, para el procedimiento de elaboración de normas reglamentarias (por ejemplo, trámite de audiencia a los sectores afectados) (19). La vía jurisdiccional adecuada para su impugnación es también, por tanto, la contencioso-administrativa, a diferencia de las «normas técnicas» en el ámbito industrial, cuyo análisis sobre conformidad a Derecho corresponde al orden jurisdiccional civil (20).

f) El gobierno y la administración de los signos distintivos sobre producción integrada

Es lógico que el gobierno y administración de los signos distintivos públicos se hallen encomendados a un órgano administrativo. Pero la manera de ejercer estas funciones es muy diferente según el modo en que se hayan configurado jurídicamente dichos signos. En la Comunidad Autónoma de Baleares, donde se ha acudido a la típica figura jurídico-pública de la denominación genérica, dichas funciones se encuentran atribuidas fundamentalmente al «Consejo Regulador de la Denominación Genérica Producción Integrada». Se trata de un órgano colegiado adscrito a la Consejería de Agricultura, Comercio e Industria y sin personalidad jurídica aunque con competencias propias de carácter decisorio (órgano administrativo des-

(18) Véase, por ejemplo, la Orden de 11 de mayo de 2009, de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, aprobando el reglamento específico de producción integrada de remolacha azucarera para siembra otoñal.

(19) Aquí también se nota la anómala situación de la denominación genérica balear. En dicha Comunidad Autónoma los reglamentos específicos los elabora el Consejo Regulador de la denominación y los aprueba el Consejero, todo ello sobre la base de unas previsiones legales –el Estatuto del Vino de 1970– que ya no se encuentran vigentes.

(20) Sobre la diferencia entre las «normas técnicas» de la producción integrada y las «normas técnicas» del ámbito industrial, así como sus consecuencias en la línea apuntada en el texto, puede verse la Sentencia de la Audiencia Nacional de 24 de mayo de 2006 (recurso contencioso-administrativo nº 291/2004), en la que se rechaza la impugnación de una Orden del Ministerio de Agricultura que establecía la norma técnica de producción integrada de cultivos hortícolas, interpuesto por la Asociación Española de Normalización (AENOR).

concentrado), formado por representantes tanto de la Administración autonómica como de los operadores integrados en la Denominación. Sus funciones se extienden a la defensa del signo, la aplicación de su reglamento, la vigilancia de su cumplimiento y el control de la calidad de los productos amparados. El Consejo dispone para todo ello de una serie de facultades jurídicas que son auténticas potestades administrativas, tales como la autorización de la inscripción en el registro de operadores, instruir y resolver los expedientes sancionadores que procedan contra las empresas u operadores que incumplan la normativa aplicable, controlar e inspeccionar la observancia de dichas normas, etc. Además, y también en coherencia con lo previsto en la antigua Ley del Vino de 1970, uno de sus principales medios de financiación es el cobro de exacciones parafiscales, típico ingreso de Derecho público (Decreto 66/1998).

Algo parecido sucede con los signos distintivos atípicos («identificaciones de garantía») creados por el Estado y algunas comunidades autónomas. En estos casos, la gestión y gobierno del signo (concesiones o autorizaciones, inscripciones de operadores, etc.) corresponde también a un órgano administrativo, aunque no desconcentrado, sino encuadrado directamente en la estructura burocrática del Ministerio o de la Consejería correspondiente, si bien a veces con la importante colaboración de determinadas entidades privadas: la concesión de uso de la «identificación de garantía nacional», por ejemplo, se atribuye a la entidad de certificación encargada de controlar la fase de etiquetado (artículo 9.3 RD 1201/2002). Todo ello sin perjuicio, además, de la existencia en casi todos los casos de órganos administrativos colegiados con funciones meramente consultivas en la materia.

En cambio, muy diversa es la situación de los signos distintivos públicos configurados como marcas de garantía. Como toda marca, la marca de garantía confiere un derecho de uso exclusivo a favor de quienes se hallen autorizados por su titular, en este caso la Administración. En tal sentido, la Administración titular de la marca de garantía podrá prohibir a los terceros no autorizados que utilicen en el tráfico económico no sólo la marca, sino cualquier otro signo idéntico o semejante capaz de generar confusión con aquella (artículo 34 LM). Pero este «ius prohibendi» deriva también, por tanto, de lo que dispone la LM y no, directamente, de lo que en el mismo sentido señalan los Decretos autonómicos. Por eso, los poderes de que dispone en estos casos la Administración para hacer valer el signo distintivo no son potestades administrativas, sino predominantemente facultades de naturaleza jurídico-privada: «El titular de una marca

registrada podrá ejercitar ante los órganos jurisdiccionales las acciones civiles o penales que correspondan contra quienes lesionen su derecho y exigir las medidas necesarias para su salvaguardia» (artículo 40 LM) (21). Dichas acciones son, sobre todo, las civiles que otorga el artículo 41 LM (cesación, indemnización de daños y perjuicios, retirada de productos y envoltorios, etc.) con las adaptaciones previstas por el artículo 76 LM para las marcas colectivas y de garantía, y las penales que se deriven de los artículos 273 y siguientes del Código Penal (delitos contra la propiedad industrial) (22).

Por lo que se refiere al control de las diferentes fases de producción, el RD 1201/2002 impone una serie de reglas comunes a las identificaciones de garantía nacional y privadas. En estos casos, la citada norma estatal –haciéndose eco de una solución muy utilizada por el ordenamiento comunitario europeo para otros sistemas de calidad– exige que el control sobre el cumplimiento en todas las fases de las normas de producción integrada por parte de los operadores se encomiende a una o varias entidades de certificación. Dichas entidades –de carácter privado, por lo general– han de estar debidamente acreditadas, a su vez, por la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) o cualquier otro organismo de acreditación firmante del Acuerdo Multilateral de Reconocimiento de la «European Cooperation for Accreditation (EA)» (artículos 9, 10 y 12 RD 1201/2002). Adoptado también por casi todas las comunidades autónomas, se trata, sin embargo, de un sistema cuya independencia y objetividad algunos autores han puesto en entredicho, desde el momento en que es el propio sujeto controlado el que elige y paga a la entidad de certificación (23). No obstante, y como contrapeso a tal estado de cosas, también es preciso señalar que las entidades de certificación deben ajustarse a la norma europea EN-45011 para ser acreditadas por ENAC, además de someter su independencia e imparcialidad a

(21) En el mismo sentido –como no podía ser de otra forma– se pronuncian algunos de los Decretos autonómicos citados: «La Consejería de Economía, Industria y Comercio, como titular de la marca de garantía, podrá ejercer ante los órganos jurisdiccionales las acciones civiles y penales que correspondan contra quien utilice la marca de garantía de Producción Integrada sin contar con la autorización regulada en este Decreto, o cuando ésta haya sido revocada o suspendida, y contra quien de cualquier modo lesione su derecho sobre la marca», señala –por ejemplo– el artículo 15.6 del Decreto 87/2000. En el mismo sentido, *vid.* artículo 13.6 Decreto 53/2001.

(22) De igual forma, las responsabilidades en que pueda incurrirse por el uso inadecuado de la marca, así como el canon que –en su caso– se exija a quienes la empleen, deben preverse en el Reglamento de uso inscrito en el Registro de Marcas, y realizarse conforme a lo previsto en él (artículo 68 LM). Lo mismo ha de predicarse, *mutatis mutandi*, respecto de las identificaciones privadas registradas como marcas individuales, colectivas o de garantía.

(23) «El operador podrá elegir la entidad de certificación que vaya a encargarse de controlar sus actividades de producción integrada, de entre aquellas que hayan sido acreditadas. Serán por cuenta del operador los gastos ocasionados por el control de sus actividades» (artículo 10.2 RD 1201/2002). Se trata de algo cada vez más común en diversos sectores, como sucede con el sistema de control de los distintos niveles de protección de la calidad del vino (López Benítez, 2004 y 2008).

mecanismos de control en los que suelen estar representados los consumidores y los diversos agentes del sector (24).

En el punto 6 del anexo III RD 1201/2002 se establece que después «de cada visita [del órgano o entidad de control] deberá levantarse un acta de inspección, que también será firmada, en su caso, por el responsable técnico de la explotación o instalación controlada». A menos que tenga la condición de funcionario –lo que en todo caso no se producirá en los casos de entidades privadas de certificación–, el sujeto encargado de realizar la visita carece de la condición de «autoridad» (artículo 137.3 LRJ-PAC) y la referida «acta de inspección» no tendrá otro valor que el que el artículo 80 LRJ-PAC otorga a cualquier medio de prueba admisible en Derecho en el procedimiento administrativo (sancionador o no) que con posterioridad pudiera incoarse contra el operador afectado.

De todas formas, y como se ha indicado ya, la concesión del uso de la identificación de garantía nacional se atribuye a la entidad de certificación encargada de controlar la fase de etiquetado de los productos en cuestión (artículo 9.3 RD 1201/2002). Previsiones semejantes existen en algunas de las normas autonómicas sobre la materia (25). Ello obliga a interrogarse sobre los mecanismos jurídicos de reacción con que cuenta el operador al que una entidad de este tipo haya denegado dicha concesión de uso. El problema estriba en que la entidad de certificación no es Administración pública ni se encuentra incluida dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la LRJ-PAC. Dicha denegación no es un acto administrativo ni, en definitiva, el operador puede esgrimir contra ella ninguno de los recursos y reclamaciones regulados por la citada Ley. La cuestión remite a los problemas que está suscitando el creciente fenómeno de colaboración de los particulares en el ejercicio de funciones públicas, problemas de los que se ha ocupado ya la doctrina con cierto detenimiento (últimamente, Cueto Pérez, 2008). En cualquier caso, para poder ser reconocida como tal en este sector, el artículo 10.1 RD 1201/2002 exige que la entidad de certificación presente a la

(24) La norma EN-45011 es una norma técnica de ámbito europeo relativa a los requisitos de independencia, imparcialidad e integridad que han de cumplir las entidades de certificación. En el caso que nos ocupa, el control sobre el cumplimiento de esos requisitos está encomendado a ENAC, asociación designada por la Administración General del Estado para establecer y mantener el sistema de acreditación en los más diversos ámbitos de acuerdo con las normas internacionales y comunitarias aplicables. La preponderancia de ENAC en la actividad de acreditación deriva del RD 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial. Aunque con personalidad jurídica privada, las funciones que desempeña son cuasi-públicas y, por ello, algún autor encuadra a ENAC dentro de la categoría de las «asociaciones de configuración legal» (Izquierdo Carrasco, 2000).

(25) Vid., por ejemplo, artículo 8.2 Decreto andaluz 245/2003.

Administración los procedimientos que la entidad se «propone cumplir en caso de irregularidades o infracciones, reclamaciones de los operadores e información a la autoridad competente cuando se produzca alguno de los supuestos anteriores». En la práctica, algunas de estas entidades de certificación permiten formular reclamaciones no sólo a los operadores afectados, sino también a terceros (consumidores) sobre productos con certificación de la entidad en cuestión. De todas formas, del citado artículo 10.1 RD 1201/2002 se deriva para la Administración un deber de asegurar que dichos mecanismos de reclamación sean adecuados, ofrezcan a los operadores suficientes garantías de contradicción y sean de fácil conocimiento y acceso para estos.

g) Derechos y obligaciones de los operadores acogidos al signo distintivo

Sobre los operadores que quieran utilizar el signo distintivo en sus productos pesa el cumplimiento o la realización de una carga: su inscripción en el registro de operadores, que funciona como una especie de autorización general previa a todo lo demás. Para ello, el operador interesado debe acreditar –mediante auditoría previa de los órganos o entidades de certificación– que está en condiciones de producir o comercializar de acuerdo con los sistemas de producción integrada (artículo 4 RD 1201/2002).

Una vez obtenida la inscripción en el registro nacional o autonómico correspondiente, el operador debe respetar las normas de producción integrada que sean aplicables –las generales y específicas para cada tipo de cultivo o producto– y someterse a los controles periódicos correspondientes de la entidad de certificación. Sólo después de comprobado el respeto de las citadas condiciones en todas las fases de producción, el operador resulta facultado para utilizar el signo distintivo en los productos que trata de comercializar. Ante el incumplimiento de las normas de producción integrada, además de la denegación para usar el signo en relación con los productos afectados por dicho incumplimiento, dispone el artículo 4.3 RD 1201/2002 que la Administración competente «podrá anular la inscripción en el registro [de operadores]». Esta revocación o cancelación de la inscripción –que implica la pérdida de un derecho o ventaja por el operador afectado– puede obedecer a distintas causas. Se tratará de una simple «anulación» cuando el motivo sea que la inscripción se hubiera verificado sin reunir el operador todos los requisitos exigidos por la norma para ello. Será, en cambio, una sanción cuando traiga causa del incumplimiento de las normas de producción integrada en el ejercicio de su actividad. Se trata, en concreto,

de una revocación-sanción, que es uno de los contenidos típicos que pueden adoptar las sanciones administrativas (Rebollo Puig, 2001). En este último caso, el procedimiento de revocación o cancelación deberá respetar los principios y trámites específicos que los artículos 134 a 138 LRJ-PAC y normas concordantes, reservan al procedimiento administrativo sancionador.

3. LAS AYUDAS PÚBLICAS A LA PRODUCCIÓN INTEGRADA

a) Panorama general

La producción integrada es objeto, además, de la medida administrativa de fomento por excelencia: el otorgamiento de ayudas y subvenciones públicas. Estas ayudas son fundamentalmente de dos tipos. Un grupo lo constituyen aquellas ayudas directamente encaminadas a su apoyo o promoción. El artículo 39 del Reglamento nº 1698/2005, de 20 de septiembre, de ayuda al desarrollo rural mediante el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), contempla las denominadas «ayudas agroambientales». Estas ayudas deben dirigirse –entre otros objetivos– a fomentar la utilización de métodos agropecuarios que permitan proteger el ambiente y mantener el campo. Al amparo de esta posibilidad, el RD 4/2001 ha configurado una serie de «ayudas a la utilización de métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente». Una de estas subvenciones es, precisamente, a la «producción integrada». Por su parte, y dentro de ese marco, las comunidades autónomas han aprobado diversas normas destinadas al otorgamiento de dichas subvenciones (26).

Pero también existe otro tipo de ayudas cuya finalidad no es exclusivamente el apoyo o promoción de esta técnica agraria, sino que tiene por objeto el logro además de otra clase de propósitos. En estos casos, la agricultura o producción agraria integrada aparece como un requisito más entre los exigidos para la obtención del beneficio. El caso más representativo lo constituye el llamado «pago adicional a la producción de carne de vacuno de calidad reconocida oficial-

(26) Vid., por ejemplo, el Decreto 9/2009, de 23 de enero, sobre ayudas agroambientales para la utilización sostenible de las tierras agrícolas en la Comunidad Autónoma de Extremadura; la Orden de 25 de abril de 2007 sobre bases reguladoras de ayudas para el desarrollo, entre otras, de técnicas de producción integrada en Galicia; el Decreto 133/2008, de 8 de julio, de ayudas estructurales y ambientales al sector agrario del País Vasco; la Orden de 12 de enero de 2006, que establece las bases reguladoras para la concesión de ayudas a la promoción de la producción integrada en Andalucía; la Orden AYG/541/2009, de 3 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las ayudas para las asociaciones de producción integrada en agricultura de Castilla y León; la Orden de 22 de septiembre de 2008, por la que se establecen las bases reguladoras de la ayuda –entre otras– a la producción integrada en la Región de Murcia; o el Decreto 56/2001, de 23 de marzo, de bases reguladoras de líneas de ayudas para el fomento de la calidad de los productos agroalimentarios aragoneses.

mente», previsto en los artículos 103 y 104 del RD 1612/2008, de 3 de octubre, de aplicación de los pagos directos de la PAC a la agricultura y a la ganadería en España. Como es sabido, después de la reforma de la PAC del año 2003, operada fundamentalmente por el Reglamento 1782/2003, gran parte de las ayudas del denominado «primer pilar» han quedado refundidas en el llamado «pago único por explotación». Con todo, el artículo 69 Reglamento 1782/2003 permitió a los Estados miembros reservar un porcentaje de esos fondos comunitarios para la concesión de ayudas a «tipos específicos de actividades agrarias y a la calidad de la producción» y para cuya configuración gozan de una amplia discrecionalidad. En nuestro caso, dichas ayudas han adoptado la forma de pagos «adicionales» (al pago único) en ciertos sectores. Uno de ellos es el citado «pago adicional a la producción de carne de vacuno de calidad reconocida oficialmente». Además de los ganaderos que se encuentren acogidos a denominaciones de origen o indicaciones geográficas protegidas, pueden obtenerlo también aquellos que se encuentren adheridos al sistema de «ganadería ecológica o integrada» (artículo 104.1 RD 1612/2008). Y es que –a diferencia del RD 1201/2002– las normas de producción integrada de algunas comunidades autónomas han incluido a la ganadería entre las posibles actividades agrícolas que pueden acogerse al sistema de producción integrada y sus correspondientes beneficios administrativos (27).

b) Primas

La diferencia más notable entre ambos tipos de ayudas es que mientras estas últimas se configuran técnicamente como *primas*, las otorgadas al amparo del desarrollo rural son *subvenciones* en sentido estricto. La diferencia entre una y otras radica en el contenido del acto administrativo de otorgamiento (Rodríguez Portugués, 2009a). Entendemos por primas aquellas ayudas públicas que se otorgan a un sujeto por el mero hecho de acreditar la concurrencia en él de una determinada condición o situación o haber realizado una determinada actividad. En el caso que aquí nos ocupa, el ganadero solicitante del pago adicional a la producción de carne de vacuno de calidad reconocida oficialmente debe acreditar en su solicitud que el número de cabezas por el que solicita la ayuda ha sido sacrificado dentro del sistema de producción integrada, es decir, que se halla inscrito en

(27) Por ejemplo, Andalucía (Decreto 245/2003) y Navarra (Decreto Foral 253/2002, de 16 de diciembre, por el que se regula la producción ganadera integrada).

el registro autonómico correspondiente de operadores de producción integrada y que esas cabezas de ganado han superado satisfactoriamente los oportunos controles de la entidad de certificación.

c) Subvenciones

Las subvenciones, en cambio, son aquellas ayudas que se otorgan para sufragar, en todo o en parte, la realización de una actividad o proyecto, realización a la que queda comprometido el beneficiario frente a la Administración concedente, so pena del reintegro de la ayuda con los correspondientes intereses, sin perjuicio de las sanciones que resulten aplicables. A esta tipología responden la mayor parte de las ayudas a la producción integrada que se otorgan en el marco del desarrollo rural como «ayudas agroambientales». En estos supuestos, el agricultor solicitante suele asumir el «compromiso» de mantener durante una serie de años consecutivos determinadas unidades de la explotación en régimen de producción integrada, salvo causas de fuerza mayor o circunstancias excepcionales rigurosamente tasadas en la norma correspondiente. El procedimiento de concesión se realiza normalmente en régimen de concurrencia competitiva, estableciéndose como criterios de prioridad diversas pautas de valoración, como tratarse de una explotación agraria prioritaria, ser agricultor a título principal, etc. En ocasiones, los beneficiarios no son agricultores u operadores individuales sino «agrupaciones de producción integrada».

4. CONCLUSIÓN

Como precisa el RD 1201/2002 en su Preámbulo, la producción integrada es un buen método para conciliar exigencias tan dispares como la rentabilidad del cultivo y la protección del medio ambiente, la disminución del uso de productos químicos y la obtención de producciones de alta calidad. Desde este punto de vista, el fomento de dicho método por parte de los poderes públicos se encuentra sobradamente justificado. En el plano de la técnica jurídica resulta necesario, sin embargo, percatarse de que no todas las medidas administrativas de fomento son iguales y utilizan los mismos instrumentos. No es lo mismo establecer un signo distintivo que otorgar ayudas y subvenciones. Hay medidas de fomento en que la ventaja otorgada al beneficiario se construye o apoya sobre la previa limitación de la libertad o los derechos de otros sujetos. Precisamente, la figura de los signos distintivos se apoya sobre una previa prohibición, sobre una limitación general de la libertad de usar una determinada expresión

lingüística o simbólica en el tráfico económico («No podrá ser utilizada la expresión “producción integrada”...», señala tajantemente el artículo 7.4 RD 1201/2002); sobre algo, en definitiva, que en modo alguno puede hacerse mediante reglamentos absolutamente independientes. De ninguna forma se sostiene aquí que tal limitación de la libertad no pueda establecerse; lo que afirmamos es que, si se hace, se haga a través de los cauces jurídicos apropiados. De ahí que deba paliarse cuanto antes la insuficiencia de rango normativo que pesa sobre las identificaciones de garantía atípicas tanto públicas (nacional y autonómicas) como privadas. Ello debería hacerse, por lo menos, mediante una mínima previsión por Ley. Finalmente –y esto afecta sobre todo a los signos distintivos públicos autonómicos, tanto de régimen administrativo (denominación genérica balear o identificaciones atípicas) como de Derecho privado (marcas de garantía)–, deben eliminarse las alusiones a regiones determinadas, que pueden funcionar como medidas de efecto equivalente opuestas a la libertad comunitaria de circulación de mercancías.

BIBLIOGRAFÍA

- CANTÓ LÓPEZ, M.^a T. (2003): «La producción integrada. Aspectos de régimen jurídico estatal y autonómico». *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 23.
- (2006): «La reserva del término «biológico» y su prefijo «bio» para los productos procedentes de la agricultura ecológica a partir del Reglamento (CE) 392/2004. Comentario a las Sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) de 14 de julio de 2005. Asuntos C-107/04 y C-135/03». *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 9.
- CIENFUEGOS MATEO, M. (2003): «El reglamento comunitario y el principio de reserva de ley. Comentario a la Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7^a) de 28 de noviembre de 2002 (Asunto Queserías Ibéricas)». *Revista General de Derecho Europeo*, 1.
- COSCULLUELA MONTAÑER, L. (1979): «La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas»: 18. *Revista de Administración Pública*, 89.
- CUETO PÉREZ, M. (2008): *Procedimiento administrativo, sujetos privados y funciones públicas*: 161-187. Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra).
- GARCÍA TORRES, J. (1986): «La «ordenación general de la economía», título sustantivo de competencia estatal»: 268 y 269. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 17.
- GÓMEZ LOZANO, M.^a M. (2008): «Artículo 69. Reglamento de uso». En Alberto Bercovitz Rodríguez-Cano y José Antonio García-Cruces González (dir.): *Comentarios a la Ley de Marcas*: 1129. Tomo II, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2^a edic.

- IZQUIERDO CARRASCO, M. (2000): La seguridad de los productos industriales: 233 ss, 380-381. Marcial Pons, Madrid-Barcelona.
- LÓPEZ BENÍTEZ, M. (1996a): Las denominaciones de origen. Cedecs, Barcelona.
- (1996b): «Agricultura. Régimen general». En *El Estado de las Autonomías*: 738. Ceura- BCH-Consejo Económico y Social de Madrid, Madrid.
- (2004): *Del Estatuto del Vino a las leyes del vino: un panorama actual y de futuro de la ordenación vitivinícola en España*: 245. Thomson-Civitas, Madrid».
- (2008): «Lo público y lo privado en la ordenación vitivinícola española». En *Le regole del vino. Disciplina internazionale, comunitaria, nazionale. Atti del Convegno Roma, 23-24 novembre 2007*: 237-238. Giuffrè Editore, Milano.
- (2009a): «El momento actual de las denominaciones de origen». En *Actas del IV Congreso de la Asociación de Profesores de Derecho Administrativo*. Lex Nova, Valladolid.
- (2009b): «Situación jurídica de la calidad agroalimentaria en el ordenamiento español». *Rivista di Diritto Alimentare*, 3: 30-31.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (1998): *Derecho Administrativo Económico*: 449 y 450. Vol. I. La Ley.
- MORELL OCAÑA, L. (1997): *Curso de Derecho Administrativo*: 106 ss. Tomo II, Aranzadi, Pamplona.
- REBOLLO PUIG, M. (2001): «El contenido de las sanciones». *Justicia Administrativa*, número extraordinario: 159-160.
- RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, M. (2009a): *Tasa láctea y ayudas a comunitarias a la ganadería*. Analistas Económicos de Andalucía, Málaga: 72-74.
- (2009b): «Los signos distintivos españoles de calidad agroalimentaria frente al Derecho comunitario europeo». *Rivista di Diritto Alimentare*, 3: 50.
- SANTAMARÍA ARINAS, R. J. (1998): «Consideraciones jurídicas sobre el fomento de la agricultura ecológica». *Revista Vasca de Administración Pública*, 50.
- SANZ RUBIALES, I. (2000): «Sobre la naturaleza jurídica de la etiqueta ecológica». En Francisco Sosa Wagner (coord.): *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje a Ramón Martín Mateo*. Tomo III: 3.704-3.706. Tirant Lo Blanch. Valencia.

RESUMEN

Régimen jurídico de la producción integrada. En especial, sus signos distintivos

La producción integrada trata de conjugar objetivos tan dispares como la protección del medio ambiente y la rentabilidad de las explotaciones. Por su evidente interés público, dicho método de producción agraria es objeto de una importante actividad administrativa de fomento que, en España, se ha traducido en el establecimiento de diversos signos destinados a distinguir en el mercado los productos derivados de ese método de producción y en el otorgamiento de ayudas públicas para apoyar y promover esta actividad agraria. En este trabajo no sólo se ofrece una descripción general del régimen jurídico aplicable a esa actividad pública de fomento sino que se sugieren también algunas soluciones a los problemas que en él se plantean.

PALABRAS CLAVE: producción integrada, actividad administrativa de fomento, signos distintivos, marcas, ayudas públicas, subvenciones, agricultura, ganadería.

SUMMARY

Juridical regime of the integrated production. Especially, the distinctive signs

The integrated production tries to unite aims so different as the protection of the environment and the profitability of the exploitation. Because of its evident public interest, the above mentioned method of agrarian production is object of an important administrative activity of promotion that, in Spain, has meant, on the one hand, the establishment of diverse signs destined to distinguish on the market the products derived from that method of production and, on the other hand, the grant of public helps to support and to promote this agrarian activity. In this work is not only offered a general description of the juridical regime applicable to this public activity of promotion, but some solutions are suggested also for the problems that in it appear.

KEYWORDS: Integrated production, administrative activity of promotion, distinctive signs, brands, public helps, subsidies, agriculture, ranching.

